

La internacionalización de las entidades locales y estrategia de planeación: una oportunidad para el desarrollo territorial¹

Internationalization of Local Authorities and planning strategy: As an opportunity for territorial development



Ancelin Gautier

Universidad del Norte, Colombia
agautier@uninorte.edu.co



Jeffrey Janer Quiñones

Universidad del Norte, Colombia
jeffreyj@uninorte.edu.co

Recibido: 30 de junio de 2018 / **Aceptado:** 16 de septiembre de 2018
<https://doi.org/10.17081/just.24.35.3397>

Resumen

En las últimas décadas, las entidades territoriales van desarrollando políticas públicas con el fin de favorecer su inserción en la escena internacional y propiciar un desarrollo efectivo a nivel local a partir de aquella gestión internacional. En el presente trabajo, se aborda por una parte las discusiones y debates teóricos actuales en torno a la paradiplomacia, y más específicamente a la diplomacia de las ciudades en cuanto a su papel en las estrategias de planeación territorial. Luego, se pretende llevar un análisis desde el ejemplo del Gobierno del Atlántico en relación a su acción internacional y las potencialidades que tienen sus iniciativas a nivel de este departamento caribeño.

Palabras clave: gobierno local, desarrollo territorial, planeamiento territorial, paradiplomacia, gobierno del atlántico

Abstract

In recent decades, local governments are developing public policies with the purpose of promoting their insertion into the international arena and bring an effective development at the local level from their global management. In the following paper, ongoing discussions and debates are studying first about paradiplomacy and more specifically the City Diplomacy in terms of its role in territorial planning strategies. Then, the intention has been to conduct an analysis through the international action experience of the Colombian Government of Atlántico and the potential of those initiatives for this Caribbean department.

Keywords: local government, territorial development, territorial planning, paradiplomacy, government of the Atlántico

Como citar:

Janer Quiñones, J., & Gautier, A. (2019). La internacionalización de las entidades locales y estrategia de planeación: una oportunidad para el desarrollo territorial. *Justicia*, 24(35). 121-132.
<https://doi.org/10.17081/just.24.35.3397>

¹ El presente artículo es resultado del trabajo investigativo realizado en el marco de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla-Colombia.

I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, los gobiernos locales y demás actores no estatales han ampliado su papel en el escenario internacional, tales como agentes de una nueva agenda de política exterior sino también como entidades con intereses propios y, en el caso de los gobiernos locales, desarrollando políticas propias en pos de responder a demandas surgiendo a nivel local. Se iniciaron varios debates desde los años 80 respecto a la entrada de nuevos actores en las relaciones internacionales como las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de orden público y privado, las empresas y los organismos multilaterales que vinieron a trabajar junto a los Estados nacionales.

En este caso, los gobiernos locales, sin distinción de escala, es decir, desde Estados federales hasta los municipios comenzaron a desarrollar una acción internacional cada vez más significativa en la escena internacional, a veces creando conflictos de intereses con otras entidades subnacionales o hasta con gobiernos centrales. Esta nueva dinámica propició, por una parte, que las entidades locales realizarán acciones con el fin de complementar o articularse con las políticas exteriores de los Estados. Por otra parte, a nivel local, la acción internacional de los gobiernos subnacionales se presenta como una herramienta relevante en su proyección y su desarrollo territorial con nuevas oportunidades para llevar adelante los municipios, por ejemplo, a partir de la elaboración de proyectos y experiencias compartidas con otros actores no estatales.

También, como lo subraya Morphet (2008), cabe destacar que, en los discursos presentes en los años 90 se discute de forma crítica el desarrollo de las competencias de los gobiernos locales y se mira como un ataque hacia el funcionamiento del sector público que quedaba en el manejo exclusivo de los gobiernos centrales.

122

Sin embargo, la importancia del papel ocupado por los gobiernos locales ha sido estudiada frecuentemente. Muchos de los autores teóricos han tenido un punto de vista crítico sobre el centralismo y han descrito las autoridades no centrales como un posible contrapeso o una alternativa para el fortalecimiento del gobierno central.

Según Pickvance y Preteceille (1991), las entidades locales solo se pueden considerar a partir del Estado central mismo, lo que significa que el desarrollo sus capacidades no se pueden lograr sin un cambio de las prácticas desde el Estado central.

También es necesario destacar que el proceso de descentralización de los gobiernos locales se hizo tras la búsqueda de un mejoramiento permanente de las condiciones territoriales. Así, el aumento progresivo de las competencias de aquellas entidades locales se acompaña, en general de forma exitosa, de un crecimiento económico de los ingresos de los ciudadanos, de un funcionamiento más eficiente de las infraestructuras públicas en términos de educación y salud, y de un desarrollo urbano más adecuado a las necesidades locales.

De conformidad a lo anterior, en el presente artículo, se quiere llevar un estudio hacia el caso particular de la ciudad como gobierno local y actor internacional, y las potencialidades que tiene para su internacionalización. En una primera parte, el estudio se iniciará desde una perspectiva general de la acción internacional de los gobiernos subnacionales y, peculiarmente, de la ciudad, para presentar los conceptos que giran en torno a la diplomacia de las ciudades en pos de contextualizar las estrategias elaboradas por los gobiernos. En una segunda parte, se continuará el artículo a partir de un acercamiento hacia la planeación territorial y las oportunidades de desarrollo que alcanzan las ciudades en su internacionalización. Finalmente, se presentará el caso del Gobierno del Atlántico en Colombia a partir de las actividades que lleva a cabo en el ámbito internacional con el fin de discutir los impactos y factores que permiten tras su internacionalización el desarrollo territorial del departamento.

1.1. Los gobiernos locales y la internacionalización: hacia una diplomacia de ciudades.

En los últimos años, el papel de las entidades locales y de forma general, del conjunto de los actores no estatales en la escena internacional se hizo más presente, buscando las oportunidades para fortalecer su acción en la agenda internacional. No solamente estas iniciativas, desde lo local, se orientaron hacia otros gobiernos y pares, en unas clásicas relaciones bilaterales tales como la cooperación descentralizada y los hermanamientos, sino que también crearon vínculos con actores multilaterales que son las empresas privadas y organizaciones internacionales. Desde las ciudades como entidad territorial teniendo sus propias particularidades, se desarrollaron redes y alianzas de alcance global, por ejemplo, con el caso de la red internacional de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) cuya sede se encuentra en Barcelona, inscribiendo estos gobiernos en una lógica de internacionalización a nivel mundial.

Por lo tanto, como lo evoca Viltard (2010), los autores e investigadores se vinieron preguntando sobre el papel que ocupa la diplomacia de las ciudades en el marco de las relaciones internacionales. Así, la inserción de los actores subestatales en la escena internacional lleva a pensar tanto desde la práctica que, desde lo teórico, el marco en el cual se desarrollan sus acciones.

Los estudios y producción científica sobre los gobiernos locales y más allá, sobre el tema de las ciudades como actores internacionales queda muy reciente. Unos primeros estudios en la década de los 80 comenzaron a interesarse en el tema en cuanto a las preocupaciones que nacieron a partir de los procesos de globalización. Sin embargo, como lo destacan los autores Onuki y De Oliveira (2013), estos primeros acercamientos se focalizaron sobre el análisis de los Estados federales y de las competencias delegadas a los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales. Luego, en los años 90, es la emergencia de las ciudades como actores políticos internacionales que dio un impulso a las investigaciones sobre la temática, no solamente desde el marco de las relaciones internacionales sino también desde los estudios urbanos y las ciencias humanas. Aquí aparecieron unas primeras contribuciones relevantes, quedaron aún limitadas, aunque, desde la escuela neo-funcionalista, estos estudios crearon un efecto de *spillover*, es decir, como lo subrayan Delgado, Correa y Conde (2013), que se creó un nuevo conocimiento a partir de fenómenos que indujeron su difusión sin ser generada por los grupos tradicionales de investigación. De aquellos eventos, los neo-funcionalistas construyeron entonces su análisis desde el papel de las fuerzas transnacionales, como por ejemplo las redes de ciudades, sobre su relación en el marco de las relaciones internacionales. No obstante, es a partir de las nuevas demandas de cooperación internacional, y de su salida de las intervenciones clásicas que consistían en apoyos técnicos desde iniciativas centralizadas entre los gobiernos nacionales, que aparece más bien la inclusión progresiva de actores no gubernamentales o no centrales. Esas contribuciones permitieron tener un abordaje de los mecanismos por los cuales los gobiernos locales actúan e influyen en la escena internacional como nuevo actor.

Además, la escuela neorrealista presenta tradicionalmente el Estado Nacional como actor central de las relaciones internacionales lo que significa que los demás actores del sistema internacional tales como las entidades locales y los actores no estatales tienen un aporte poco relevante. También, desde un análisis más neoliberal se puede destacar el papel de los actores no estatales, así como de los grupos de intereses (ONG, actores privados...). Sin embargo, desde una perspectiva neoliberal y de los intereses de aquellos grupos, observamos que los gobiernos locales o las ciudades no están considerados en los modelos analíticos como por ejemplo en el caso de los niveles de análisis de las relaciones internacionales (Jacobson, Evans, y Putnam, 1993).

A partir de la década de los 80 aparecieron nuevos enfoques en el marco de las relaciones internacionales con un interés llevado más específicamente sobre el rol de los gobiernos no centrales en la escena internacional. En un primer tiempo, se orientaron hacia estudios sobre las interacciones entre los Estados federales y la política exterior. Luego, desde un aspecto

más cercano a las ciencias humanas, se quiso entender las ciudades como actores del sistema internacional, respondiendo a las prerrogativas de los Estados-Naciones y, en el papel central de las ciudades en la creación de redes globales. Entonces, a partir de ahí, el abordaje del estudio de las relaciones internacionales comenzó a reflexionar nuevamente desde la escala de los gobiernos locales.

Aquí, como lo sostienen Onuki y De Oliveira (2013), se observó un cambio en la lógica tradicional de ver las entidades subnacionales. En efecto, los gobiernos no centrales pasaron a ser el objeto principal de estudio mientras antes se tomaban su análisis desde la perspectiva de los gobiernos nacionales dentro del campo de las relaciones internacionales. A pesar del desarrollo de estudios con nuevos enfoques en el tema, se puede notar que el entendimiento de la emergencia de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales se realizó tras la consideración de las competencias otorgadas por las autoridades centrales. En este caso, significa que se buscó entender el funcionamiento de las entidades locales desde la elaboración de la política exterior de los Estados Nacionales (Michelman y Soldatos, 1990).

Por lo tanto, las acciones internacionales de los gobiernos locales se pueden definir como actividades que se inscriben en el marco de la estrategia del gobierno central en la realización de su política exterior, es decir, que se pueden considerar aquellas actividades como parte integrante de las estrategias de los Estados para proyectarse en la escena internacional. Por ejemplo, en el informe elaborado en la ocasión del 2do Encuentro Franco-Argentino de Cooperación Descentralizada organizado por los Ministerios de Asuntos Externos de ambos países en 2012, el embajador de Francia reafirma constantemente el carácter central del Estado Nacional en el manejo de las relaciones internacionales, y de la necesidad que los gobiernos locales sean responsables y respeten el papel del Estado, teniendo entonces un rol complementario dentro del ámbito de la cooperación descentralizada, llamándola la “diplomacia multiplicada” (2do Encuentro Franco-Argentino de Cooperación Descentralizada 2012)². Desde esta concepción de la acción internacional de los gobiernos locales se puede tener un panorama en pos de explicar el marco en el cual se va desarrollando las acciones de las ciudades en las relaciones internacionales.

No obstante, la paradiplomacia se puede presentar a partir de ciertas divisiones geográficas y en función de sus acciones, que se pueden repartir en tres niveles tales como a nivel transfronterizo, a nivel regional y a nivel global. Citando Soldatos (1990), se puede describir la paradiplomacia a partir de dos planes principales, uno horizontal que es funcional y que se realiza entre las agencias y gobiernos de mismo alcance, y uno vertical a nivel territorial. Desde esta partida, la paradiplomacia se observa como una acción coordinada entre les Estado central y los gobiernos locales. En este sentido, Rosenau (1997), define tal relación de *Accomodative Sphere of Authority*, o sea cuando los gobiernos centrales y locales coordinan sus acciones en la implementación de sus actividades de cooperación, permitiendo la inserción de esas entidades en el marco de las relaciones internacionales de forma racionalizada.

Por otro lado, el estudio del desempeño de los gobiernos locales en la escena internacional se hizo a partir de las ciencias humanas en los años 90, y más específicamente para el caso de las ciudades con autores como Sassen, Borja y Castells. Desde su trabajo³, el proceso de globalización vino fragilizar los Estados-Naciones llevando la emergencia de nuevos actores en las relaciones internacionales, y en particular entre ellos, el caso de las ciudades como actores relevantes del sistema internacional. En este caso, la ciudad como actor global tiene que enfrentarse a un conjunto de dinámicas en diferentes espacios, es decir, desde la planeación local, el desarrollo urbano y social del territorio, o la búsqueda de recursos para que su territorio sea atractivo. Es por tener problemas comunes a nivel mundial que las ciudades van

² 2do Encuentro Franco-Argentino de Cooperación Descentralizada, 2012, Biarritz. Este informe fue elaborado por los Ministerios de Asuntos Externos de Francia y Argentina.

progresivamente a compartir experiencias e intercambios exitosos en pos de replicarlos a su propia escala, a partir de las competencias que tiene como entidad local de un Estado.

Ahora, cuando se habla de diplomacia de ciudades, solemos pensar generalmente desde una realidad que se desarrolla desde la acción internacional de los gobiernos locales mientras tanto, esta definición contiene una amplia variedad de actores. En efecto, este concepto incluye tanto los Estados federales que los Estados unitarios y su conjunto de entidades subnacionales sin distinción entre sí. Por lo tanto, se puede observar un panorama muy diferente de un Estado al otro en términos de descentralización y de las competencias otorgadas desde el Estado central hacia los gobiernos locales, tomando en cuenta una gran pluralidad de realidades territoriales y necesidades distintas. En este sentido, se puede encontrar con áreas urbanas densamente pobladas, a metrópolis o entidad más rural por lo cual esta multiplicidad de actores lleva complejidad al estudio de la paradiplomacia en las relaciones internacionales. También, cabe destacar que la diplomacia de las ciudades se incierta en los objetivos tradicionales de los Estados centrales, pero desde un enfoque que se quiere más cercano de los ciudadanos. Es decir, como se lo subrayó en la Agenda de La Haya sobre la diplomacia de las ciudades (2008), donde se afirmó que “la diplomacia de las ciudades es una herramienta de los gobiernos locales y de sus asociaciones con el fin de promover la cohesión social [...] y crear un ambiente estable en el cual los ciudadanos pueden vivir juntos en la paz, la democracia y la prosperidad” Así como lo explicaba, Viltard (2010, p.4), los gobiernos locales construyen su argumentación sobre el hecho que tienen una relación de poder más cercana de los ciudadanos y que tienen entonces más potencialidad en responder a sus necesidades.

Además, la diplomacia de las ciudades no se limite solamente a tareas y actividades que se pueden considerar de seguridad internacional y promoción de la paz y ayuda humanitaria sino también, los gobiernos locales siguen actuando en el marco más tradicional de la acción internacional que consiste en la cooperación para el desarrollo, generalmente definida como cooperación descentralizada. Por lo tanto, este tipo de cooperación se suele articular como herramienta del Estado central para extender sus capacidades en la escena internacional, pero, a pesar de depender de forma general del gobierno central, las entidades territoriales suelen apropiarse las normas internacionales que las diferenciaban de los Estados. En este sentido, se tiene que destacar que las ciudades como actores internacionales buscan llevar adelante sus potencialidades en términos de promoción del desarrollo territorial local como por ejemplo la participación ciudadana. No obstante, la discusión sobre cómo definir la diplomacia de las ciudades entre los actores que participan en la acción internacional de los gobiernos locales, ha implicado diferentes concepciones y estrategias por parte de las instituciones. En efecto, unas entidades territoriales prefieren seguir su actividad desde la cooperación descentralizada como principal herramienta de acción internacional mientras tanto otros gobiernos orientan su política más allá en función de las especificidades que tienen como por ejemplo en los casos de la ciudad de Lyon en Francia o Medellín en Colombia las cuales apuestan en una estrategia de desarrollo territorial tras el marketing y la atracción de inversiones.

Encima, es necesario destacar que esta proyección hasta la escena internacional de los gobiernos locales fomenta la creación de un contexto de competitividad entre los territorios los cuales buscan atraer actores multilaterales, que sean privados, organismos internacionales no gubernamentales o simplemente turistas (Viltard, 2010). Por otra parte, la organización de eventos deportivos o culturales son oportunidades claves para las ciudades demarcarse y así tener un prestigio internacional. Por ejemplo, la organización de los Juegos Olímpicos, o más cercano, acoger los Juegos Centroamericanos en el caso de Barranquilla, aunque corresponden en grandes desafíos de gestión pública cuyos beneficios suelen ser discutidos, permiten a las entidades locales fortalecerse en el ámbito internacional.

A pesar de que una parte de los gobiernos locales busquen ser actores económicos competitivos, esta relación entre las ciudades consiste también en una coyuntura que ayuda en la construcción de un entorno favorable a los intercambios e interacciones, que sean

conocimientos y experiencias compartidas sino también servicios. En este sentido, es importante tomar en cuenta la creación de redes entre las ciudades como por ejemplo, las *Cités Unies France*⁴, la red de Mercociudades⁵ o el CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos). La existencia de estos espacios nace de los intereses comunes que comparten las entidades subestatales y demuestra una determinación y voluntad en juntar sus conocimientos para responder a los desafíos con los cuales se enfrentan. Asimismo, estas redes de ciudades tienen una experiencia relevante en lo que está vinculado con el desarrollo territorial a partir de una lógica de intercambio de experiencias y dinámicas que incluyen dimensiones urbanas y de organización del territorio.

De forma general, las ciudades y demás actores subnacionales fueron buscando desde tiempo soluciones gracias a los procesos de internacionalización con el fin de elaborar estrategias de desarrollo económico y territorial. No obstante, este fenómeno de proyección internacional para en el planeamiento territorial como concepto de gestión local se vino fortaleciendo estos últimos años (Romero, 2004; Calvento y Rolandi, 2015). De ahí, surgieron nuevas estrategias para la planeación y el desarrollo territorial que podrían ser identificadas a partir de distintas dimensiones. En este caso, uno de los principales aportes se refiere al crecimiento de las demandas de los actores locales (estatales y no estatales) en términos de gestión territorial local, lo que lleva los gobiernos locales a fomentar actividades de cooperación internacional como herramienta para el desarrollo y la elaboración de proyectos a escala local (Calvento, Lorenzo y Herrero, 2014).

Desde lo anterior, se puede entonces destacar que las ciudades y los gobiernos locales van fomentando estrategias a nivel internacional en función de sus necesidades económicas, sociales y urbanas locales, lo que les lleva elaborar e implementar políticas públicas hacia una gestión más internacionalizada con el fin de captar experiencias exitosas para replicarlas y contribuir a su desarrollo local.

1.2. La internacionalización como parte integral del desarrollo territorial

Una de las razones que motiva la acción internacional de los gobiernos locales es la necesidad de resolver problemas que les son particulares a su territorio y que, por diversos motivos, como la cercanía geográfica, cercanía cultural, interés económico, entre otros; pueden encontrar asistencia técnica o socios muy importantes en otros territorios del mismo o similar nivel en la escala, por debajo de lo nacional, aunque por fuera de sus propias fronteras. En el actual contexto de globalización, es impracticable que las ciudades y regiones se mantengan al margen de las dinámicas internacionales, aún dentro de un marco estatal bien definido, los territorios tienen las posibilidades de gestionar estrategias para su propio desarrollo territorial a partir de la interacción internacional y no limitarse exclusivamente a las dinámicas internas o nacionales.

De esta manera, Pujadas y Font (1998) exponen dos aproximaciones a los problemas regionales: la primera de ellas pone el énfasis en los desequilibrios regionales, con un enfoque fundamentalmente económico consiste, en términos gruesos, en el direccionamiento de flujos financieros hacia las regiones menos desarrolladas justamente para promover su desarrollo y reducir las brechas entre las distintas regiones. Esta aproximación, sin embargo, está fundamentalmente bajo la responsabilidad de la administración central.

⁴ Ciudades Unidas Francia corresponde en una asociación de los gobiernos locales franceses creada en 1975 y tiene un papel a nivel nacional en las discusiones sobre los temas de cooperación descentralizada, e internacional con su participación en varios espacios de debates con actores locales estatales y no estatales de diferentes países.

⁵ Corresponde en una federación de las ciudades y gobiernos locales de los países miembros del Mercosur y vecinos en una lógica de fortalecimiento regional.

La segunda aproximación, que hace énfasis en el desarrollo regional y de la que se partirá en este documento, revisa las potencialidades y debilidades territoriales en un marco globalizado. Esta lectura globalizadora incluye de manera principal las cuestiones territoriales tales como mejoras en infraestructuras, equipamientos, calidad de vida, calidad ambiental, patrimonio cultural, histórico y arquitectónico, entre otros elementos como focos atractores de desarrollo para las regiones. Este enfoque es compartido, en términos de responsabilidad de ejecución, por la administración central y por las administraciones regionales en cada vez mayor grado, estas últimas mediante planes estratégicos y la inclusión de este aspecto en la planificación territorial.

Una de las estrategias que pueden implementar los territorios, en los planos regional y local, para conseguir su desarrollo es la internacionalización. Sin embargo, es preciso anotar que para que esta proyección internacional sea realmente efectiva se requiere adelantar un proceso serio y riguroso de ordenación y planificación.

De manera extendida se contemplan tres etapas para surtir este proceso: análisis territorial, diagnóstico territorial y formulación o propuesta de ordenación, y un proceso adicional de seguimiento y evaluación cuando lo que se persigue es revisar y actualizar el ordenamiento vigente (Pujadas & Font, 2008; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2010).

La primera etapa de análisis territorial consiste fundamentalmente en tener una imagen clara del territorio en todos los aspectos posibles. De esta manera, Eckert (1996) sostiene que para ello deben responderse las cuestiones sobre qué se hace en el territorio, con qué se relaciona, para qué sirve, quién lo gestiona, con qué medios se desarrolla y hacia dónde va.

La respuesta a estos seis interrogantes, de manera tal que atienda a lo internacional, debe buscar conectar aquello con que se cuenta dentro del territorio a ordenar con las necesidades de los agentes internacionales con los que se desea establecer vínculos o en general con las dinámicas globales que hagan llamativo al territorio. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2004) expone varios elementos importantes durante el proceso de ordenamiento territorial, entre ellos que exista una articulación de la visión de futuro con las perspectivas regionales y departamentales, que exista coherencia entre las decisiones del territorio con las de otros órdenes territoriales, que se alinee con las estrategias de desarrollo económico del territorio y que se revisen las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales. Estos elementos son completamente necesarios, sin embargo, en el plano espacial dejan de lado la cuestión internacional que es muy importante en la actualidad, así, por ejemplo, las visiones de futuro de los territorios deben tener un alcance, cuando no global, por lo menos continental o hemisférico, de manera que sus estrategias de desarrollo económico y sus relaciones salgan de las fronteras nacionales –sin que esto implique desconocerlas– construyendo un marco de internacionalización. La región Caribe colombiana tiene un potencial de internacionalización particularmente interesante, por ejemplo, con todos los territorios insulares del Caribe, para ser aprovechado.

La segunda etapa, de diagnóstico territorial, puede considerarse una profundización del análisis previo. En esta se identifican los problemas del territorio con el detalle necesario para el futuro planteamiento de soluciones. En este diagnóstico se analizan las dimensiones ambientales, económica, socio-cultural, administrativa y las relaciones funcionales (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2010). En el caso de que este diagnóstico implique la revisión y actualización de un instrumento de ordenamiento del territorio o planeación del desarrollo existente, se debe proceder, desde la propuesta de este documento, a diagnosticar el grado de avance en términos de internacionalización del territorio.

Por su parte, la tercera etapa, de formulación o propuesta de ordenación, es concluyente del proceso de las etapas previas. En esta se recogen las propuestas resultantes que respondan a las necesidades del territorio. Siguiendo lo que en este escrito se propone, desde luego, la formulación de objetivos, estrategias y acciones a adelantar deben estar vinculadas con el marco de internacionalización previamente identificado.

1.3. Revisión del caso del Departamento del Atlántico en Colombia

Una de las iniciativas más recientes para la búsqueda de internacionalización territorial en la región Caribe colombiana es en el departamento del Atlántico. A través de la estrategia “Atlántico Líder Global”, aprobada formalmente como una política pública por la Asamblea departamental en abril del año 2018, se autoriza la creación de la Oficina de Internacionalización y Cooperación del Atlántico (OIC) con el objeto de “liderar y gestionar el proceso de internacionalización del Departamento del Atlántico, a fin de potencializar las oportunidades de cooperación y contribuir al desarrollo estratégico de redes con otros territorios” (Gobernación del Atlántico, 2018).

La politóloga Katherine Diartt, asesora privada del Gobernador del Atlántico, quien ha estado en la coordinación y apoyo de esta iniciativa internacionalizadora aceptó participar en una entrevista realizada el 1 de mayo de 2018 en la que se le presentaron varias cuestiones con el ánimo de profundizar de primera mano en esta iniciativa departamental.

La primera cuestión que se plantea es sobre el porqué de la necesidad de implementar una política pública para un “Atlántico líder global”. Frente a este punto, se tiene que ya había iniciativas internacionales por parte del gobernador y su gabinete a través de las secretarías departamentales, sin embargo, era preciso articularlas de forma organizada y con metas claras y mensurables, surgiendo así en el segundo mandato del gobernador la idea de crear un organismo dentro de la gobernación para articular estas iniciativas que estaban sueltas dentro de las demás dependencias.

Las potencialidades del departamento pasan por los aspectos cultural, turístico y económico. por ejemplo, recientemente, a finales del mes de abril tuvo lugar en Houston, en las universidades de Harvard y Massachusetts Institute of Technology (MIT), la conferencia Colombia 2040 en la que el gobernador del departamento, Eduardo Verano, participó en un congreso sobre offshore en el que presentó el distrito de innovación con el ánimo de invitar a invertir dentro del hub tecnológico del Caribe colombiano.

A nivel del Gran Caribe, se tiene un lugar privilegiado, por ello se busca tener más lazos a nivel internacional a nivel del Atlántico. Por ejemplo, intercambio cultural con República Dominicana. De esta manera, se persigue tener un papel destacado de cara al mundo como territorio líder dentro de ese Gran Caribe.

Durante el primer gobierno de Verano se generó la inquietud sobre esta necesidad y se empezó a gestar la idea, y con ello a recoger los datos e información requerida y preparar la política pública actual como base, proceso que tomó dos años.

Sobre todo, durante el período de madurez, la oficina está pensada como una herramienta más de apoyo a las Secretarías departamentales que seguirán trabajando sus metas a nivel internacional. De esta manera se prevé que apoyarán y continuarán trabajando en los proyectos ya en curso con la intención de integrarlos al funcionamiento de la oficina, entre ellos un convenio de hermanamiento con el Estado de Quintana Roo en México, un convenio bilateral con la embajada de Francia para enseñar francés en escuelas públicas departamentales. También se pretende reforzar las relaciones con el País Vasco y a nivel regional con Argentina. La OIC no está diseñada como una agencia de promoción, pues esa función la cumple ya Pro Barranquilla, en su lugar, busca crear vínculos o relaciones diplomáticas con agentes subnacionales internacionales.

Actualmente no hay afectación presupuestaria desde lo departamental pero las tareas de la oficina se apoyan en un presupuesto de las demás dependencias pues no cuenta con presupuesto propio. Se espera que una vez madure la oficina esta pueda pasar a ser una secretaria y obtener una envergadura jurídica y fiscal mucho más fuerte dentro del mismo

gobierno y pueda tener una línea presupuestaria y acceder a recursos nacionales. Sin embargo, este es un trabajo que se tendrá que lograr en los dos o cuatro próximos años, dependiendo de la voluntad política de los próximos gobernadores.

En cuanto a la manera de institucionalizar esta visión a nivel de los instrumentos de planeación del territorio y del desarrollo, se tiene que, al ser una política pública aprobada por la Asamblea departamental, queda un documento formal que la incluye dentro de las líneas de acción estratégica del departamento para que la gobernación lo siga y pueda potenciar su implementación y la sostenibilidad de esta. En el corto plazo se pretende generar una marca para que la haga sostenible en el tiempo a pesar de los cambios de administración. Este nombre de marca será el producto de la construcción que se hará con la sociedad civil como sucedió en el País Vasco con su marca regional Euskadi.

Para esta etapa de creación de la marca territorial se realizarán grupos focales en los que la participación se definirá a partir de convocatorias públicas para que les acompañen todos actores interesados en este proceso, pues es importante el aporte que pueden hacer los miembros de la sociedad civil como actores fundamentales del territorio. Igualmente se realizarán trabajos con empresas y el sector privado en general.

Asimismo, si bien la creación y puesta en marcha de la OIC no necesita aprobación a nivel nacional, sino el aval de la Asamblea departamental, sí se han hecho acercamientos con la APC y la Cancillería, instancias que ofrecen apoyo a los gobiernos locales en este tipo de iniciativas.

Finalmente, acerca del rol que tiene Barranquilla en relación con esta política pública frente a los demás municipios dado su estatus de distrito y capital del departamento, se reconoce la importancia especial que esta ciudad tiene como capital del departamento. Barranquilla tiene su propia secretaria de desarrollo económico que ya trabaja temas internacionales y de turismo, que sin ser cooperación internacional, ya va avanzando con objetivos propios. Sin embargo, no se le considera crucialmente más importante que los demás 22 municipios. De hecho, la idea es generar la integración de los 23 municipios a través de reuniones en las que se trabajen los temas de interés compartido y se apoyen iniciativas locales.

II. CONCLUSIONES

En este presente artículo, se propuso un recorrido a partir de un abordaje de los conceptos de paradiplomacia y, en particular, de la diplomacia de las ciudades. Como se lo especificó, la teoría realista hace del Estado Central el principal actor en el manejo de las Relaciones Internacionales, no obstante, este acercamiento teórico se puede discutir tras el surgimiento de una multitud de nuevos actores gubernamentales y no gubernamentales que tienen sus lógicas e intereses propios en la escena internacional lo que lleva a redefinir la agenda global.

Por su parte, la diplomacia de las ciudades surgió desde la participación de los actores subestatales en los espacios internacionales, aunque su presencia no siempre se realizó en el marco de las políticas exteriores de los gobiernos nacionales. Sin embargo, se destacó también la importancia de la gestión internacional desde las entidades territoriales y de la acción internacional de los gobiernos locales y su articulación con el desarrollo territorial local.

En consecuencia, es relevante considerar la acción internacional como un instrumento de planeación territorial para responder a las problemáticas locales, en particular para las ciudades que comparten problemas urbanos, económicos y sociales semejantes frente a su desarrollo. Como lo argumentaba Calvento (2014):

“La gestión de la inserción internacional de los actores subnacionales ha ido adquiriendo mayor relevancia en la actualidad debido al incremento y complejidad que se ha experimentado contemporáneamente a nivel local, regional, nacional y global. Es por ello que

la gama de actividades que pueden desarrollar los actores subnacionales ha llevado a contemplar diversas dimensiones y tipologías que permitan reflejar su complejidad de manera acabada.” (p.51).

En este sentido, cabe tomar en cuenta que las estrategias de proyección internacional de los gobiernos locales presentan un amplio panorama de actividades que propicia su intervención en las redes globales. Además, se observa la existencia de estrategias para extender la identidad de los territorios con procesos de marketing territorial y creación de marca-territorial. Aunque estas dinámicas no parecen siempre tener un impacto directo a nivel local, favorecen en unos casos de intercambios de experiencias relevantes, como por ejemplo en los territorios en reconversión económicas. Desde ahí, la acción internacional de los gobiernos locales muestra una competencia para pensar lo local desde lo global.

Luego, a partir del trabajo desarrollado por el Gobierno del Atlántico en términos de acción internacional representa un caso interesante por su carácter incipiente en el ámbito internacional. Se puede subrayar una cierta voluntad de ampliar su papel estratégico a nivel de la región caribeña y de intensificar sus actividades para hacer del departamento un actor clave en los procesos de internacionalización del departamento. Finalmente, la futura creación de la Agencia de Cooperación para el departamento concretiza el empeño del Gobierno en elaborar políticas públicas y desarrollar su capacidad para tener una presencia más relevante al internacional cuyos beneficios tienen que llegar a nivel local.

III. REFERENCIAS

Agenda de La Haya sobre la diplomacia de las ciudades (2008). (s.e),

Borja J. (1997). *Las ciudades como actores políticos*. Caracas: No.148 Nueva Sociedad.

Calvento M., Rolandi M. L. (2015). *Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales*. Nueva Época, Año LX, núm. 224 pp.315-348, mayo-agosto, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Calvento M., Lorenzo N. y Herrero M. S. (2014). *Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias*. Año 10, Número 20 pp.35-58, agosto-diciembre en Revista CONfines.

Delgado C., Correa Z. y Conde Y. A. (2013). *El efecto spillover: impacto social de la investigación y desarrollo universitario*. Edición Especial No.2. p.101-111. Biotecnología en el Sector Agropecuario y Agroindustrial. Cali.

Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (1996). *Contending Theories of International Relations: A comprehensive survey*. London: Longman.

Eckert, D. (1996). *Évaluation et prospective des territoires*. París: La Documentation Francaise.

Gobernación del Atlántico. (2 de mayo de 2018). Gaceta # 8294. Barranquilla, Departamento del Atlántico, Colombia. Obtenido de <http://www.atlantico.gov.co/images/stories/gacetas/gaceta8294.pdf>

Jacobson H. Evans P., Putnam R. (1993). *Double-Edge Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Prensa de la Universidad de California.

- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). Guía Metodológica Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2010). Procedimiento para la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial. Bogotá, Colombia.
- Michelman H. y Soldatos P. 1990. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Oxford Unity Press.
- Morphet J. (2008). *Modern Local Government*. Londres: SAGE Publication.
- Onuki J. y De Oliveira A. J. (2013). *Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo*. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais.
- Pickvance C. y Preteceille E. (1991). *State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective*. Londres: Pinter.
- Pujadas, R., & Font, J. (1998). *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Romero M. (2004). *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada* en Zúñiga G., Manuel V. y Romero M., Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina. URB-AL, Diputación de Barcelona, Municipalidad de Valparaíso.
- Rosenau J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Viltard Y. (2010). *Diplomatie des villes: Collectivités territoriales et relations internationales*. Politique étrangère 2010/3, p.593-604. Paris: Institut français de relations internationales.

Ancelin Gautier

Magister en Urbanismo y Cooperación Internacional del Instituto de Urbanismo de la Universidad de Grenoble, Francia. Historiador de la Universidad Pierre Mendès-France, Grenoble, Francia. Maestrante en Estrategia Internacional de los Actores Locales en el Instituto de Ciencias Políticas de Grenoble, Francia, y en Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. agautier@uninorte.edu.co

Jeffrey Janer Quiñones

Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte. Maestrante en Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla-Colombia. jeffreyj@uninorte.edu.co